

# イギリス学校自律化政策の展開と課題

末 松 裕 基\*

(平成22年9月30日受付；平成22年11月2日受理)

## 要 旨

本研究は、1980年代以降のイギリスにおける学校自律化政策の展開と課題の考察を目的とする。学校に裁量・権限を持たせ自律性を期待する学校経営改革は、一見、教育に関わる裁量を学校に渡すように見えるが、思うように機能していない。そのため政策展開を捉える視点を再構築し、学校経営改革の分析視点を提示する必要がある。本稿はその前提として政策展開・特徴と課題の考察を行う。具体的には、1970年代後半以降、学校が教育水準向上を図る「変革の基礎単位」として位置づけられ、アカウンタビリティが要求され、学校組織・学校経営のあり方が政策的に問われたことを分析する。さらにその背景にある政治改革原理（NPMと「過度の管理主義（managerialism）」）の検討から、学校への包括的統制メカニズムと具体的改革の特徴を考察し、学校自律化政策の意図を明らかにする。

政策は分権化推進や官僚的形式主義打破を狙う一方で、学校はより一層の官僚主義を感じている。その原因を確認し、過度の統制とリーダーシップ・マネジメントの過信の問題性と意図せざる結果を生み出す仕組みを分析する。改革の問題は学校の教職員の役割を過小評価し、個別学校のやりくりの余地を制限している点である。一方で、改革が要求していることを必要最小限行っているだけではなく、矛盾した構造下において学校で教職員がどのように働いているかを捉えていくことの重要性について基礎的考察を行う。

## KEY WORDS

イギリス学校自律化政策 Local Management of Schools (LMS) in UK, 過度の管理主義 managerialism, 新公共管理 New Public Management (NPM), 学校経営改革 reform of school administration & management

## 1 本研究の目的と問題の所在

本研究は、1980年代以降のイギリスにおける学校自律化政策の展開と課題を考察することを目的とする。イギリスでは、1980年代以降、学校に裁量・権限を持たせ自律性を期待する方向で学校経営改革が進んできた（以下、これら改革に関わるものを学校自律化政策とする）。これは一見、教育に関わる裁量を学校に渡すように見える。しかし、「結局、学校は制度的な財政・経営に関する新たな責任を与えられたが、その他の領域、とくにカリキュラムに関して足場を失った<sup>1)</sup>。学校でトップダウンの傾向が強く、教職員と相談なしに物事が決められる。そのためたとえばミドルマネジメントは子どもの幸福（welfare）に関わるのが少なく、教員評価などアカウンタビリティを果たす手段となってきた。それ故、政策サイドのアウトプットへの期待が高まるほど、ミドルとトップの間にコンフリクトが生じていることなどが指摘されている<sup>2)</sup>。

これは、1988年以降、政策として進められた「現場主義による学校の経営（Local Management of Schools: LMS）」が思うように機能していないことを表している。改革が思うように進まないことに対して、新たな改革が導入される訳だが、依然として教授・学習活動にインパクトが無く、教職員の士気低下・多忙化、職務満足度低下を招いており、財政コストもかさむなど状況は悪化の一途である。このような中であって、政策展開を捉えるための視点を再構築し、学校経営改革の分析視点を提示を行う必要があるが、本稿ではその前提として、イギリスの政策展開と特徴を考察する。

イギリスが政策として現場主義を選択したように、学校現場にしか問題解決の知がないという発想は、近年の学校経営環境の複雑化・高度化を考えると妥当である。その発想、つまり「教育の組織化に関わる意思決定は学校で」というのは悪くない。その後の研究や制度設計に問題がある。というより、制度設計が無いと、教育の組織化が機能不全に陥る。その構造的要因の分析と分析枠組みが必要とされている。

以上から、本研究では、学校自律化政策のアウトラインと政策意図・背景の分析を行った上で、課題の考察を行う。それは、政策の学校へのインパクトと帰結の検証を行うための基礎作業として必要な分析であると考えられる。具体

\*学校教育学系

的には、1970年代後半以降の学校の位置づけの変化、学校組織・学校経営に対する政策的期待を確認し、その背景にある政治改革原理を検討する。それを通して、学校自律化政策の意図とその意図せざる結果を明らかにし、その問題性と仕組みを考察する。

## 2 教育水準向上を図る基礎単位としての学校の位置づけ

### 2. 1 総合制中等学校への批判とカリキュラムの全国共通基準設定に向けた動き

1960年代末から曖昧な教育目標をもつ総合制中等学校に対して、批判がなされる。まず1969年から1970年にかけて出版された『教育黒書 (Black Papers)』の中で、保守的な大学教授や私学関係者によりその口火が切られた。彼らは、総合制化の理念の背後にある平等主義や進歩主義的教育方法などが、1960年代末の学生運動を生み出した元凶であるとして、学力低下、政治的な教化、教室での暴力などをテーマに批判を展開した。さらに、1973年のオイルショックを頂点とする経済危機や1970年代後半からの「英国病」と呼ばれる経済停滞などを背景として、総合制中等学校のカリキュラムへの批判が高まる。たとえば、①学校や地域によって差がありすぎ、生徒の学習が偶然によるものでしかないこと、②子どもの発達要求と社会的要求のいずれにも応えていないこと、③生徒の基礎学力を低下させたこと、④そのカリキュラムが社会の基本的価値を適正に反映していないなどである。同時に、学校の教師に対する不満や批判も高まる。一部の十分な専門的力量を持たない教師に対してのものであり、新しい権力者としての教師の独裁主義 (teacher's despotism) への批判でもあった<sup>3</sup>。

これらの状況を受けて、1976年以降、カリキュラムの全国共通基準設定に向けた動きが、教育科学省 (Department of Education and Science: DES) を中心に進められていく。1976年11月から翌年の3月まで、労働党キャラハン首相の提案に基づき、当面する教育問題解決に向けて国民との討論会が全国各地で開催され、教育に対して国民各界各層の関心が高まり始める。その成果が政府の政策討議文書『学校における教育 (Education in Schools)』として1977年7月に公表される。中等教育のカリキュラムについて、過度の科目選択制による学習の多様化を抑制し、英語、数学、理科、外国語等の基本教科を重視することや産業社会に対応させることが指摘され、現行カリキュラムの再検討とカリキュラムの全国共通の枠組みや教育内容の基準性の確保の必要性が強調される。

それを受けて、教育科学大臣が、1944年教育法第1条で課されている「国民の教育を促進する」任務からも、今後、積極的な指導性を発揮してカリキュラムの全国的な共通枠組みについて広く合意を得ていくことが目指される。また、地方教育当局には、同年1977年に教育科学省『通達14/77; 学校カリキュラムに関する地方教育当局の条件整備 (Circular 14/77; LEA Arrangements for the School Curriculum)』によって、1944年教育法第23条に基づく地方教育当局のカリキュラムに関する責任事項についての計画的・継続的調整が再確認された<sup>4</sup>。

教育科学省は、カリキュラムの全国的な基準の設定は、①中央政府に対しては、国家政策を発展させ、資源を配分する上での確かな基盤を与え、②地方教育当局には、地域的なニーズと状況に照らしてカリキュラムの目標や方針を形成する上での基準を与え、③教師には、専門性を行使する上でのチェックリストを用意することになるとして全国における学校教育の統一性と質の改善に向けて重要な拠り所となることに意義があると説明する<sup>5</sup>。

一方、1970年代になって、地方自治体が広域化し、かつ自治体内の各行政分野を統合する総合行政 (corporate management) の動向が進んだのに伴い、地方教育当局の規模が拡大し、かつ一般行政原理との結びつきが強まる。このことは、意思決定機関としての各教育機関の自治能力の拡充を期待させ、学校により近い統治機関としての学校理事会のあり方に関心が向けられる。またこの時期には、各分野において既存の代表民主主義制の非効率を補う直接参加が求められた。教育の領域でも、先の動向と結びついて保護者を含む地域住民参加の重要な契機と見なされるようになり、理事会の役割の活性化が求められる。1977年に教育科学省より『学校のための新たなパートナーシップ (A New Partnership for Our Schools)』が報告され、地方教育当局、学校の教職員、保護者、地域住民、それぞれ同数の割合で理事会を構成し、学校経営に責任を持つことが提案される<sup>6</sup>。

総合制中等学校への批判が高まる中、1970年代になり、学校を取り巻く社会環境が学校教育の目的とその達成度に関心を抱く。それにつれて、生徒の基礎学力を向上し、生産性のある職業人を育成することが学校教育の課題とされた。基礎学力の確保、教育水準向上のためのカリキュラムの全国共通基準設定に向けての動きが進む。そして、カリキュラムに関する教育科学省、地方教育当局、学校理事会、学校のこれまでの法制度上の役割構造を変更することなく、むしろ、本来の法制度上の役割を再確認し、これまで教師の専門性だけに任せてきた教育活動に対する教育関係者それぞれの積極的関与が求められる。

しかし、この時期の労働党の改革案は、保護者と地域代表を学校のパートナーとして組み入れるという古い体制の枠内に留まるとも指摘されている<sup>7</sup>。またその案は、労働党が総選挙に敗北したためにそのような限定的な形におい

ですらも実現されることはなかった。その後、実際に教育改革に着手していくのは、1979年5月に政権の座に着いたサッチャー保守党政権であった。

## 2. 2 個々の学校へのアカウンタビリティの要求

1979年から1990年まで続くサッチャー保守党政権時代には、「英国病」の大きな原因の一つが学力低下による競争力の低下にあるとし、教育と社会・経済の関係がより一層強く意識される。学力低下を生み出したのは「パートナーシップ」という美名のもとに隠されていた政府、地方教育当局、学校の三者間に存在する非効率な関係にあるとして、中央政府の権限を強化する。一方で、教育界に市場原理を導入することで、学校間の競争を促進し、個々の学校の教授・学習に対するパフォーマンスを高めていくことで教育水準向上を図ることを狙う。

サッチャー保守党政権は、教育界を活性化して教育水準向上を図り、それがイギリス経済力の発展に寄与するという図式を鮮明に描く。1979年の政権奪取以降そのための改革に着手する。その基本的枠組みを最終的に1988年教育改革法（Education Reform Act 1988）として法制化する。

88年改革法によって、個々の学校の教育水準向上を促すために整えられたのは、次の施策である。①それまで国としての基準がなかったカリキュラムについて、全国共通基準となるナショナル・カリキュラムの設定、②その到達度を測るためのナショナル・テストの実施<sup>8</sup>、③テスト結果に基づく学校順位表（league table）の公表、④それをもとになされる保護者の学校選択の自由化（open enrolment）、⑤地方教育当局の権限を減らし、各学校に予算と人事の権限が移譲される「現場主義による学校の経営（Local Management of Schools: LMS）」<sup>9</sup>制度の導入、⑥その核となるシステムとして、各学校の予算の主要部分が生徒数に応じて配分される頭割り予算配分（the per capita funding）の導入、⑦学校理事会の役割の明確化。

補足すると、⑦に関しては、国家課題を学校教育の目標に貫徹させ効率化を図るために、ナショナル・カリキュラムという基準の枠内で学校の教育目標設定などに積極的関与を果たす役割が求められた。また学校経営における意思決定機関としての責任を学校理事会が負うようになり、他方、校長は執行機関としての最高責任者であることが明確化された。

これら施策が展開される中、1992年には、それまで国と地方がそれぞれに実施してきた学校の査察を合理的に行うために、教育科学省の一部局であった勅任視学局（Her Majesty's Inspectorate: HMI）が、独立した政府機関（non-ministerial government department）の地位を有する教育水準局（Office for Standards in Education: OfSTED）となった。全ての公費維持学校を対象に教育実践と学校経営を中心として1993年より定期的に査察を行うことになる。各学校は査察結果に対して学校経営上の行動計画（action plan）を策定することになった<sup>10</sup>。

その後、1997年に労働党が政権を奪取し、教育政策における「保守党政権下の国の位置づけが『競争の監視役としての国』であるならば、97年に政権をとった新労働党による国の位置づけは、『教育改善のリーダーとしての国』」として<sup>11</sup>、たとえば、教育水準向上と活性化を学校間の競争に任せるのではなく、地方教育当局の役割を重視するなど、国の位置づけや教育政策のあり方が変わっていく<sup>12</sup>。それでも、ブレア労働党政権は、もはや「英国病」からの脱出ではなく、順調な経済を引き続き拡大し21世紀における国際競争を勝ち抜いて豊かな国民生活と国際社会における優位な地位の確保を政策目標とする。その実現の原動力は教育にあるとして、保守党政府と同様に引き続き教育水準向上を改革のスローガンとし、重要政策のほとんどを引き継ぐ<sup>13</sup>。

以上見てきたように、1970年代後半以降、社会経済的要因を背景として、教育水準向上が教育改革の目標とされた。その際の改革手法として、学校に対する様々な施策が整えられ、個々の学校に教授・学習に対するアカウンタビリティが要求されていく。「1970年代後半から1980年代を通して学校に求められたアカウンタビリティの意味は、それまで教育専門職の裁量に委ねられていた学校教育のあり方を、公費をもって営まれる学校として市場原理の下でもっと広く保護者や地域社会の期待や意向にそう形のものにするという意味が強かったと解釈され」る。一方で、「1997年に政権に復活した労働党政権は教育水準を引き上げることを最優先課題としており、学校に求めるアカウンタビリティもその意味からのものになった」<sup>14</sup>。だが、いずれにせよ、個々の学校に対して求められたことは、教育水準向上を図ることへの組織的対応を行っていくための「変革の基礎単位（unit of change）」<sup>15</sup>としての自律性を有することであったといえる。このような中、教育水準向上を図ることを可能とする学校組織・学校経営のあり方が政策的に問われる。

## 3 学校のリーダー・マネジャーへの期待

### 3. 1 校長に対する「経営者」としての役割期待

教育科学省は、教育水準向上政策を展開していく中、1983年の白書『教職の質（Teaching Quality）』において、学



校で経営責任を負う校長や副校長やシニア教員<sup>16</sup>などのシニアスタッフの役割の重要性を指摘する。また、彼らが効果的な教育的リーダーシップ（educational leadership）に必要な資質を有し、教員と物的資源の効果的なマネジャーである場合に、学校は質の高い教育を生徒に提供できると述べ、学校経営研修拡充の必要性を指摘した<sup>17</sup>。同年、『通達3/83』に基づいて学校経営研修全国開発センター（National Development Center for School Management Training）が設置され、当センターは「これまでにこれほど学校経営の重要性が明瞭になったことはない」と強調する<sup>18</sup>。

教育水準向上に向けて学校の自律性が期待され、様々な施策が整えられていく中、スクールリーダーとマネジャーの働き方、考え方、学び方、導き方の変容が迫られる<sup>19</sup>。学校理事会および校長の経営責任を重くし、特に校長には専門的な学校経営実務と資質能力が求められる<sup>20</sup>。校長は、学校全体の活動を調整していく広義の「経営者（manager）」としての手腕を要求されるようになった<sup>21</sup>。1990年代以降、校長に対して「経営者」の役割が更に期待され、養成・研修体制が整えられる。主なものをまとめると表1のようになる。

表1 1990年代半ば以降の校長に関する施策<sup>22</sup>

1995	教育雇用省（Department for Education and Employment: DfEE）により、全国校長職専門資格（National Professional Qualification for Headship: NPQH）導入の方向が示される。
1997	教員研修局（Teacher Training Agency: TTA） <sup>23</sup> により、校長の全国職能基準（National Standards for Headship）が設定される。同基準に基づいて、新任校長研修（The Leadership and Management Programme for New Headteachers: HEADLAMP）と現職校長研修（The Leadership Programme for Serving Headteachers: LPSH）が開始される。
2000	全国スクールリーダーシップ・カレッジ（National College for School Leadership: NCSL）が創設され、NPQH, HEADLAMP, LPSHの運営を一括して担い始める。
2002	NPQHが2002年以降校長職に就くための要件となる。

### 3. 2. ミドル・マネジャーへの期待

校長が学校における「経営者」として位置付けられ、その役割が注目される。一方で、1980年代以降、教科主任の役割の重要性も政策において指摘され注目される。1981年のHMIによる報告書『組織の諸側面とシニアスタッフの役割（Aspects of Organisation and the Role of the Senior Staff）』において、その役割の重要性が述べられる。学校の効果性が、教科主任の職務遂行能力次第であり、現在、教科主任に与えられている地位よりも質の高い専門的リーダーシップが必要であると指摘される。総合制化に伴って新たに低・中・高学年単位のセクション部長や他の主任のポストが増加したことにより、教科主任の地位が相対的に低くなった事実があった。教育水準向上政策が進められる中、その実態を受けて教科主任の役割の重要性を認識する必要があると指摘された。

1984年には、HMIの「中等学校生の学習到達度に影響を与える要因を検討する作業部会」により報告書『中等学校の教科部会組織（Departmental Organisation in Secondary Schools）』が刊行される。この報告書でも先の報告書の指摘を受けた形で、「この二年の間に教科主任の役割の重要性がますます認識されてきている。彼らは有能な教科教員であると同時に、徐々に教員チームのリーダーと見なされている」とその役割の重要性が述べられた<sup>24</sup>。

1980年代以降、教科主任の役割への期待が高まっていき、続く1990年代以降に全国職能基準設定をはじめ、多くの施策が整えられる。教科主任は、教科指導組織におけるミドル・マネジャー（academic middle manager）として位置付けられ、表2の施策が展開される<sup>25</sup>。

表2 1990年後半以降の教科主任に関する施策

1998	教科主任を対象に、「教科リーダー全国職能基準（National Standards for Subject Leaders）」がTTAにより設定される。
2002.2	校長・学校理事・教科主任を対象に、ガイダンス「キー・ステージ3カリキュラムのデザイン（Designing the Key Stage 3 Curriculum）」が教育水準・効果性部局（SEU）の「キー・ステージ3（11歳から14歳）に関する国家戦略」に提示される。
2002.3	教科主任を対象に、ガイダンス「改善の保証：教科リーダーの役割（Securing Improvement: the Role of Subject Leaders）」が同国家戦略に提示される。
2002.9	教科主任を対象に、研修プログラム「教科リーダー職能成長プログラム（Subject Leader Development Programme）」が同国家戦略に提示される。
2003	教科主任を対象に、10ヶ月間の研修プログラム「ミドルからのリード（Leading from the Middle）」がNCSLで開始される。
2004	校長・他のシニア・マネジャー・教科主任を対象に、「スクールリーダーのためのガイド（Guide for School Leaders）」が前掲国家戦略に提示される。

## 4 学校自律化政策の背景

### 4. 1 政治改革原理と学校自律化政策

イギリスにおける1980年代以降の公教育再編の動向を示す中で、次の4点が学校自律化政策の特徴として挙げられる。①経営の現場主義政策（LMS）による財政的、経営的権限の地方レベルから個別学校への移譲、②教育の擬似市場に向けた生徒数による財政的助成と結びついた、保護者の学校選択の自由化、③私学・公立部門を問わない教育の多様化、④同時に中央政府の権限を強化する政策の実施一特に、何を学校で教えるべきかや、どのようにその成績が評価されるべきかについて、中央政府がその目標を定める<sup>26</sup>。

これら政策導入の背景として、1970年代からの経済危機があるが、問題はそこで用いられた政治改革原理である。サッチャー以降の政治改革の特徴は、①小さな政府：規制緩和、公営企業の民営化、②新公共管理（New Public Management: NPM）政策：政府部門と当該組織を維持しながらその編成・活動に民間企業の経営手法を導入することと言える。従来の福祉国家の行政システムの見直しが政治課題となり、公共サービスの顧客として市民の選択権が重視され、行政は最小コストで最大の成果を保証するアカウンタビリティが求められる。その保証のために、一方で、行政組織及び公務員を競争的な環境に置く改革が導入され、組織・個人の業績に対する外部・事後評価システムが更に導入される。

また教育を含む公共サービスの専門性や技術の改善・向上の方策にも変化が生じる。1980年代までは、教育や福祉など現代国家の公共サービスの中心を構成する各領域では、サービスの専門的・技術的な改善・向上は、各領域の公務員・専門家集団が自治的に担っていた。これに対して、NPM政策の柱の一つである外部・事後評価システムは、このサービスの職能開発を、擬似市場的な競争環境に置きながら国家の統制のもとで再編成を図る。その上で、「評価を通じた専門性の向上」あるいは「評価を通じたサービスの改善」などの表現で、評価について、組織や組織構成員の管理統制の手段としてだけでなく、公共サービスを担う公務員・専門家の内発的な職能開発を導くものだという主張が、その政策推進者によってなされる<sup>27</sup>。

### 4. 2 改革原理としてのNPM

NPMでは、①効率性、②顧客主義、③組織コントロールが主な原理とされ、③は①と②を行うために用いられる。NPMは単に各作業単位の効率性追求の推進だけでなく、それを行政機構全体として推進していくための組織原理、すなわち組織編制や組織間関係の改革を含む<sup>28</sup>。NPMの基本要素は、①行政組織の実践的・専門的管理、②業績の明確な基準・測定、③成果のコントロールの強調、④公共部門の各ユニットの分散化、⑤公共部門における競争へのシフト、⑥私企業スタイルの管理実践、⑦公共部門における資源の自己規制と節約である<sup>29</sup>。

NPM型行政組織における組織間関係、とくに中央政府のような上位組織と市民にサービス提供を行う下位組織との関係の特徴は表3の通りである。

表3 NPM型行政組織における組織間関係<sup>30</sup>

①政策と実施の分離	上位組織の役割は、戦略的経営に特化。上位組織が定めた財源・人事権の枠内で、下位組織にサービス提供の管理の「自由」・「裁量」を付与
②効率性・契約	支出に見合った価値（value for money）や3E（economy, efficiency, effectiveness）に基づく下位組織の活動の業績指標・評価指標 上位機関との契約
③擬似市場の創出	民営化を含むサービス供給主体の多様化による下位組織の競争的環境の創出
④評価・監査	指標・契約に基づく、下位組織のパフォーマンスの評価・監査 それら結果に基づく処遇（予算措置、民営化や統廃合）

これらの中で、組織に対するコントロールが重視される。その前提には次の認識がある。各単位の効率性を追求するためには、従来の階層的組織の中での一元的管理を廃止し、形式的に一体化している公共部門を諸単位ごとに分解する必要がある。現実には管理を行いうる単位を創出し、中央に集中された権限を移譲・委任し、各単位における管理者の自律性と責任を確立して現場の実態に即した効率性の追求を行わせようとする。従来は組織の末端までその統制を行き渡らせようとしてきた中央政府は、全体の戦略だけを設定し、その執行は各単位の管理者に任せ、適正な情報集中システムと業績測定などの間接的コントロールに切り替える<sup>31</sup>。

#### 4. 3 「過度の管理主義 (managerialism)」

以上の展開にあって、全体の改革を貫く共通原理とされているのが「マネジリアリズム (managerialism)」である<sup>32</sup>。これは、単に行政や公共サービスに「管理 (management)」の発想を取り入れるというのではなく、「過度に」持ち込むものである。学校経営をめぐつても、重要な概念となる。

行政改革理念である「支出に見合った価値」という徹底した効率化・コスト削減が強調される中、1978年サッチャー政権成立の当初からこの原理で改革が行われてきた。それは、効率性追求原理であり、「優れた管理は社会・経済の問題を効果的に解決できる」と想定する。①効率性の系統的な追求、②効率性追求のための情報・組織に関する洗練された技術、③組織固有の機能としての管理の強調、④管理をつかさどる管理者への権限移譲を特徴とする。

「過度の管理主義」は、テイラーの科学的管理法以来の管理手法の系譜を引く。効率性、業績、統制の改善を通じて組織の生産性向上を図ることを目標とし、徹底した管理そのものが手段であると同時に目標となる。組織の過程における浪費構造を除去し、最小の資源コストで最大の利益を生み出すこと、それを達成するための管理がここでは絶対的価値となる。世界は常に合理的であるべきで、明確な目標の存在とその達成のための行動に動機付けられたスタッフ、コストへの細心の配慮が求められる。逆に、政治過程や官僚制内部のお役所主義など非合理・非効率なものは徹底して排除される。公共部門の管理における伝統的行政組織モデルなどに見られる、行政組織固有の論理に基づく管理ではなく、私企業の生産管理の手法が採用される<sup>33</sup>。

### 5 学校自律化政策の意図

以上の枠組みにあって、学校自律化政策でも「過度の管理主義」が改革原理となり、中央の政策決定者によって規定された枠内で、学校と教職員を働かせるべきとの考えに基づく。たとえば、DFEE (1998) で使われた「アカウントビリティを失わずに、経営を自由に行う」に見られるように<sup>34</sup>、中央政府の要求に従う範囲においてのみ、その自由が行使されることを保証しようとする。学校に対する「過度の管理主義」のタイプとして、①どのような手段・方法で教職員を働かせ、仕事の範囲を定めようとしているか、②統制のメカニズムが、直接的か非直接的かで表4、表5の三つの理念タイプが示されている<sup>35</sup>。

表4 学校に対する「過度の管理主義」の3タイプ<sup>36</sup>

	ネオ・テイラリズム	起業家精神	文化経営
統制の形態	直接的	間接的	間接的
集権一分権の パワーシフト	(政策決定者・組織リーダーに) 集権的	分権的	集権的
統制のメカニズム	隠し立ての無い	隠された	隠し立ての無い・隠された
統制戦略の最小目標	行動上の従順	行動上の従順	行動を統制する信念・価値
政策決定者・ 組織リーダー・ 教員間の信頼関係	強いトップダウンの監督・制裁 をもとにした低信頼	サービス提供のモニタリング・競争の失敗者への財政的制裁を消費者に委ねることを もとにした低信頼	時折の検証と制裁をもとにした高信頼
職務規定の 一般的メカニズム	目標設定 職務課題の詳細の規定 業績指標の開発 職務課題に焦点化された研修 成果のモニタリングによる監督 勤務評定、査察	競争のための財政的誘因 市場ニッチの多様性創出 意思決定権の委譲 競争的運用のための研修 非競争に対する財政的制裁 消費者の選択権の強化	公的目標の構築への貢献 コミットメントを引き出すシンボリックな風土 高いコミットメントへの報酬 チーム構築に向けた研修 自己規律 コミットメントの欠如に対する制裁
イギリス学校改革に おける職務規定の メカニズム	厳密な業績目標の設定 校内研修	生徒数に基づく学校予算 学校の多様化・専門化に向けた財政的誘因	学校要覧への学校経営目標の記載要求 校長への共有ビジョン構築の期待
	ナショナル・テストの業績一覧 教員・校長の勤務評定 教授活動とリーダーシップ・マネジメントに対する査察	生徒数低下に対する予算削減 保護者の学校選択権の強化	教授活動のモニタリングによるコミットメント欠如の明確化

表5 学校に対する「過度の管理主義」の特徴<sup>37</sup>

○ネオ・テイラリズム
・テイラリズムをより洗練したもので、強固なトップダウン性を持つ、捉えやすいもの
・特定の課題の研修、厳格な監督・規律化のためのアカウントビリティ・ツールに裏打ちされる。具体的に掲げられた目標達成を誰が成すべきかを詳細に規定
・教員と校長は、政策の指示内容には同意する必要はないが、規定された職務課題は、実行しなければならない。さもないと、制裁を受ける危険にさらされる
○起業家精神
・特定の意思決定領域に関して、予め定められた範囲内だが、権限委譲することで、隠された・間接的な統制を用いる捉え難いもの
・生徒獲得や教員の仕事に競争をもたらす条件を創り出すことで、職務規定を行う
・消費者が支出に見合った価値を受け取ることを保証
・利害関係者間の自己利益と、その集合体を通して、市場の規律で効率の最大化をねらう
・個々の学校を競争的環境に置く
・教員と校長は、競争を信条とする必要はないが、生徒数の減少のリスクにさらされることは許されない
・市場における教育の生産者として、教員や校長を働かせ、消費者ニーズによって学校改革を進めようとする
○文化経営
・最も捉え難いもの
・教員の信条・価値をリーダーやマネジャーと統合しようとし、さらに、それらを政策決定者のものとも結合しようとする
・公式目標達成のために、自己規律化によって、教員と校長に自らの職務範囲の規定を期待する

個々の理念タイプは、それぞれの統制の形態とメカニズムを表しているが、実際の政策展開にあつては、三つのタイプは混合しそれらが結合すると、包括的な統制メカニズムが生まれる。つまり、政策は直接的、間接的、集権的、分権的、明示的、非明示的となる。それ故に、管理作用は複雑になり、研究者にとっても実践家にとっても分析が難しくなるが、政策決定者は、校長と教員に最大の統制を行おうとする。また、政府は教育システムの変革を通じて、アカウントビリティ・システムを構築する。そのことにより、カリキュラム・教授法に関する改革を政策作成者が意図した通りに正確かつ忠実に実施することが教職員には期待される。

1980年代からの具体的な改革としては、業績運動給・業績管理による職務課題の設定、政府（HMI・OfSTED・TTA等も含む）による学校におけるリーダーシップ・マネジメントの職能基準の開発（1997年・2004年改訂：校長の専門職資格、1998年：教科主任全国職能基準）、2000年開設のNCSLに見られる学校リーダー・マネジャーの任用と研修の制度化が挙げられる。

ここでは、アカウントビリティに対する要求がとても強いため、改革に従事するか否かという選択肢は学校にはない。校長をはじめ学校のリーダーは、一連の標準化されたリーダーシップ・マネジメントタスクを引き受けなければならない。そこでは「変革（transformation）」が支配的な概念となり、自らのリーダーシップ・アプローチの変革と、教員の働き方や教員間の関係性や究極的には彼らの信条の変革が期待される。各改革によって、学校のリーダー・マネジャーに新たに課された仕事は表6の通りである。

表6 学校自律化政策で期待される標準的リーダーシップ・マネジメント<sup>38</sup>

改革	リーダーシップ・マネジメントタスク	改革	リーダーシップ・マネジメントタスク
ナショナル・カリキュラム	各キー・ステージのカリキュラム開発	学校理事会	学校の実践・優先事項の素人への専門的見地からの提示
ナショナル・カリキュラムの読み・書き・算戦略	初等学校・キー・テージ3の読み・書き・算の時間の開発	予算・人事	年間の予算・決算 理事との教職員採用
宗教教育・礼拝	礼拝を含むカリキュラム開発	学校選択	入学予定者の保護者への広報、マーケティング
ナショナル・カリキュラムの評価	各キー・ステージの各教科評価過程の設計 結果の採点・記録 生徒・保護者・教育省への結果報告	学校改善計画	計画作成・理事の承認 改革実施案作成 評価計画作成
ナショナル・カリキュラムの目標設定	大臣により設定された国家目標を考慮した 学校目標の設定とLEAとの交渉	校内研修	校内研修運営
ナショナル・カリキュラムの業績表	①評価過程における生徒の到達度の保証と ②無断欠席率を下げるための、教師の仕事の組織化	業績管理・勤務評定	学校理事監督下の勤務評定 昇給査定
OfSTED査察	査察のための書類・プレゼンテーション準備・保護者への報告 査察結果に基づく改善計画作成	校務分掌	校務分掌の見直し
特別支援教育実施綱領	教師の順守保証	研修・施設設備等の競争的入札・財源確保	入札・契約の実施 地域からの財源確保
マイノリティ生徒支援計画	補助教員・職員の支援保証	初任者研修	指導体制の確立



## 6 学校自律化政策の意図せざる結果

### 6. 1 改革の意図せざる状況

学校自律化政策は、個別学校の自律性に期待し、教育水準向上を目指した訳だが、学校に予期せぬ結果をもたらした。教育水準の点のみならず、アカウントビリティに関しても、莫大な費用を用いたにも関わらず、教授・学習にわずかな影響しか与えておらず、改善に気付いている市民も少ない。教職員にとっても、仕事量、職務満足度、離職など負の影響が大きい。仕事の増加への対応として、結局、校長と教員の教育上の課題にかかる時間が削減されることになった。「政府の政策は分権化推進や官僚的形式主義をやめることで、学校により自由を与えようとしているが、多くの校長や教員は、より一層の官僚主義を感じている」<sup>39</sup>。多少の良い影響も認められるものの、財政面でのコストに関わらず、教職員のやる気や職務満足度の面での負のインパクトが見られる。

### 6. 2 政策の機能不全の原因と具体例

#### 6. 2. 1 教育組織と改革手法のミスマッチ

HoyleとWallaceは、改革の問題として、教育組織に固有の原理や、学校に対する政策導入の難しさに対する無理解を指摘する。「これらの矛盾は、ある程度、政策決定者による学校の日々の現実に対する理解の欠如と、彼らが導入するいくつかの改革が、もともと難しい仕事であるものに、どのような影響を与えているかに対する理解の欠如に起因する」<sup>40</sup>。

「過度の管理主義」の予定調和で合理的な仕組みによる改革が、教育のプロセスと結果に渡る画一性を求めることにより、教育組織から固有の曖昧さを奪う。その結果、個々の学校レベルでの変革の機会を奪われ、学校に対して強く迫られた「変革」は、結局のところ外的に着手された政策を要求されたままに採用するという事になっている。個々の学校レベルの人々にとって、変革の余地はほとんど神話とさえなっている。

教育組織に固有の曖昧さがある上に、学校の実態にはそぐわない改革が導入され、更にそのことで、学校に曖昧さが増え、改革に掲げられた目標と実現可能性のギャップは増すばかりとなる。たとえば、忙しい実践家が、ねらいが不明確で本当に必要ではないと感じている時、ビジョン策定や改善計画作成に費やされる時間・エネルギーが、最も曖昧さを生じさせることになる。彼らの実践と幻想的で非現実的な期待があまりにかけ離れているため、教職員のやる気を削ぐことになる。

この状態が、教師のモチベーションを下げ、教室の状況に応じた教授活動の改善の日々の努力を、より適当な形で行うための自律性を失うリスクがある<sup>41</sup>。

#### 6. 2. 2 過度の統制とリーダーシップ・マネジメントの過信

改革の意図せざる結果の理由として、リーダーシップとマネジメントを万能薬として捉える誤った考えも挙げられている<sup>42</sup>。過去20年に渡る教育改革は、政策遂行のために過度にリーダーシップとマネジメントに頼ることで、学校内での妥協や折衷物をほとんど許容しない。その一方で、改革で管理職に期待される幻想的で非現実的な言説は、レトリックでしかなく、それが示す内容と教員（生徒、保護者でも）が実際に経験している平凡な現実の間にギャップが生じている。たとえば、ある問題が、以前の経営上の意思決定の意図せざる結果である可能性がある場合でも、新たな問題が生じた時には、まずリーダーシップやマネジメントに頼ることになる。この状況は、学校改善が「過度の管理主義」と同一視されていることを意味している<sup>43</sup>。

このような過度のリーダーシップとマネジメントへの期待が、それらが持つ支援的役割を超え、究極的にはそれ自体が目的化する結果を招き、教職員の負担を取り除くというよりストレスを生み出すことにもなっている。「仕事の組織化のためには新たなツールを不断に創り出すという『過度の管理主義』の過剰性を支持するのは、組織生活の全ての側面はコントロールできるというだけでなく、されるべきだというイデオロギーを表している」<sup>44</sup>。

一方で、校長などリーダー自身にとっても、リーダーシップやマネジメントが目的化し、従来の目的から目を逸らさせ、たとえば校長が、政府により掲げられた目標に従順な形でビジョンや計画を策定していることや、変革的に見えるが実際は外的に要求されたことをいかに伝達するかという役割のみが重視されていることが明らかとなっている<sup>45</sup>。

たとえば、校長の専門職資格では、戦略的なビジョンが戦略的計画を導くとして、改善には不可欠なものとされ、次の展開が想定されている。①共有された上昇志向のビジョンへのコミットメントを得る、②そのビジョンを稼働させる組織目標を具体化する、③その目標達成のために種々の方法で行動し実施してやり遂げる<sup>46</sup>。しかし、ここに見られる論理は、変化の激しい環境にある学校にとってあまりに合理的である。



### 6. 2. 3 学校改善計画（Development Planning）の機能不全の例

1990年代初頭から導入された学校改善計画もそのような例の一つである<sup>47</sup>。政府は、各学校に対して①各教科の年間実施計画を枠づけるナショナル・カリキュラムに関する計画、②年間予算・校内研修計画を含む学校改善計画を求めた。学校改善計画は年間に四つの過程・段階（①監査：学校の強み・弱みの振り返り、②計画策定：改善の優先事項の選択・具体的な目標化、③実施：優先事項と目標の実施、④評価：その実施の達成度の確認）を含む<sup>48</sup>。

まず初年度用の詳細な計画と二年度目用の概要が作られる。初年度が終わる際に、前年に作られた概要を参考に新たな詳細な計画が作られる。当初は、政府から学校への勧告であったが<sup>49</sup>、1997年のOfSTED査察からは効力を持つようになった。1990年代半ばまでに、校長は、自校独自の課題というより外的要求に応じる形で学校改善計画の優先事項を決定しているという現実的な姿が明らかとなっている<sup>50</sup>。また校長は、査察で指摘された経営課題をそれほど重視していないことから、学校改善計画が教職員と学校理事にとって、年一回の儀式となっている例も指摘されている<sup>51</sup>。結局、学校改善に寄与しにくい改革となっていることが分かる。

このような原因の一つとして、長期的一貫性と短期的柔軟さをめぐる矛盾が指摘されている<sup>52</sup>。一年のサイクルにもとづく計画は、優先事項を確立することで曖昧さを減らし、長期的な取り組みのための一貫した方向性を与えることができる。しかし、予測できない形で状況が変化しやすい中では、その計画は切迫した状況とは無関係になっていく。そして、その計画に基づく対応はますます学校内の曖昧さを増すことになる。

変化する状況に対して計画は修正され新たにされる必要があるので、継続的な新規の計画が曖昧さを減ずるための柔軟さを可能とする。しかし、そのような方法では一貫性がなくなり、不必要に曖昧さを増すことになる。このように、学校改善計画は、環境変化が激しくなればなるほど、その改革が持つ機能の有効性が無くなり、負の影響が大きくなる。

学校改善計画をめぐる①突発的に変化する外的改革や学校内の危機・問題への対応、②長期的ビジョンを持ちつつ、短・中期的計画を継続的に作成しモニタリング・調整を行うこと、③年間サイクルの計画の間に解決不能な緊張関係が存在している<sup>53</sup>。それにも関わらず、学校では、長期的な一貫性と柔軟性のバランスを取るための可能な限りの取り組みが行われている。

以上の例から、Hoyleらは学校改善計画の問題性を次のように指摘する。①学校改善計画の導入は、学校に混乱をなくすことを意図しているにも関わらず、それ自体が大きな混乱を引き起こす改革となっている、②学校の取り組みに一貫性を構築する枠組みが、年間サイクルに基づく一方的性質を持つこと；変化の激しい時代では、そのような枠組みでは、柔軟性を維持することができず、計画が儀礼化する；学校では書類作成が一時的狂気と捉えられ、一度完成すると、翌年の評価時や新規計画作成まで存在が忘れられること、③学校査察の資料となることで、官僚的機能を持つこと；実際に学校が日々更新している計画を見せることができない；査察準備のために、日々の教育活動を妨げる一時的混乱が生じること<sup>54</sup>。

このような状況下では、学校経営上の重要課題は、外的要求を模倣することだけとなる。また、学校のビジョン構築・共有も機能せず、その過程が無くても、ナショナル・テストやOfSTED査察によって学校の取り組むべき課題が定められる。リーダーシップの機能として重視されているビジョン構築・共有の過程は、外的要求に従って教職員が働いていることを第三者に保証するためのシンボリックな装置になっているだけと言える。

### 6. 3 意図せざる結果の仕組みと誤った対応

以上を整理すると、学校に対する改革の仕組みと改革の予期せぬ結果の関係が、次のような図式として描ける（図1）。①→②→③→④→①→②→③→④→①・・・と改革が不毛に続くことになる。

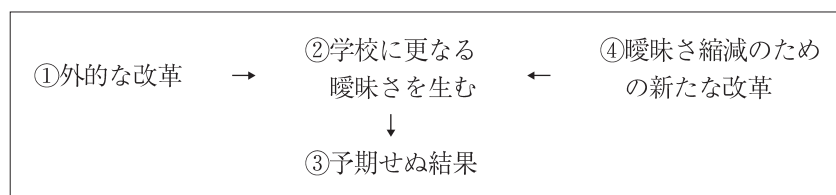


図1 学校自律化政策の意図せざる結果の構造

Hoyleらは、この状況を政策パトスと指摘し、その帰結は「中央政府が絶えず統制を強めようとするほど、その意図とは反して、その統制を失う条件が創り出される」としている<sup>55</sup>。「皮肉なことは、変革的アプローチによる学校改善の可能性は、その過剰さによってだめになってきたということである」<sup>56</sup>。そして、結局は学校において教職員が教育組織における固有の曖昧さとその増加に応じつつ、耐え忍んでおり、この状況を改革の一時的な副作用として捉えることは許されないとしている<sup>57</sup>。

## 7 まとめにかえて

以上のような構造にある改革で、なぜ、教職員が働いているのか。またそこで彼らが何をしようとしているのか。矛盾した構造にどう立ち向かっているか。それを捉えることが大切となる。改革の問題は、校長と教員の役割を過小評価し、個別学校のやりくりの余地を制限している点である。その一方で、Hoyleらは、このような状況にも関わらず、「要求されていることを必要最小限やるということとは対照的に、これら改革の精神に対して、どれほどの距離を取って、関わっていくのかという点についてはやりくりの余地がある」とする<sup>58</sup>。Thruppは、政府によって進められる学校改革を、教育に対して市場的、管理的、遂行的、民営的にアプローチを取る「公式的学校改善 (Official School Improvement)」<sup>59</sup>とする。一方で、改革によって規定された職務スタイルへの教師や校長をはじめとした実践家の批判的応答は、日々の正統的活動と見なされるべきとして、その応答をただ単に抵抗と見なすべきではないと指摘している。この批判的応答を「非公式的学校改善 (Unofficial School Improvement)」と呼び、学校改善の鍵としているが、実践家による政策への批判的応答を描き切れている研究がほとんどないとしている<sup>60</sup>。政策が学校でどのように受け止められ、何が起きているのか。またそれを握る中で、可能性としてくみ取れることは何か。Hoyleらは、それらを捉えるために、教職員による皮肉 (irony) の視点の導入を提唱する<sup>61</sup>。今後はそれらを手掛かりに、イギリスの政策展開を捉えるための視点を再構築し、学校経営改革の分析視点の提示を行いたい。本稿では、その前提として、まずイギリスの政策展開・特徴と課題を考察した。アイロニック・アプローチの意義・含意をまとめ、その視点からイギリス学校自律化政策の学校現場へのインパクトの再解釈を今後行う予定である。

## 注

<sup>1</sup> Whitty, G., Power, S. and Halpin, D., *Devolution and Choice in Education: the School, the State and the Market*, Open University Press, 1998, p. 39 (熊田聰子訳『教育における分権と選択—学校・国家・市場』学文社, 2000年, 61頁・一部改訳)。

<sup>2</sup> Turner, C., *How to Run Your Department Successfully*, Continuum International Publishing, 2005.

<sup>3</sup> 以上の動向は、次を参考にした。志水宏吉『変わりゆくイギリスの学校—『平等』と『自由』をめぐる教育改革のゆくえ—』東洋館出版社, 1994年, 81-83頁, 荒木廣「イギリスの教育課程経営の動向」日本教育経営学会編『教育経営の国際動向』ぎょうせい, 1987a年, 306-309頁, 荒木廣「戦後イギリスの教育改革」日本教育経営学会編『教育経営の国際動向』ぎょうせい, 1987b年, 53-55頁。

<sup>4</sup> 荒木廣「イギリスにおける試み」『日本教育経営学会紀要』29巻, 1987c年, 59-60頁, 木村 浩「全国共通カリキュラムの設定と教育水準の向上—イギリスの場合—」『比較教育学研究』16号, 1990年, 145-147頁。

<sup>5</sup> DES, Welsh Office, *Local Authority Arrangements for the School Curriculum: Report on the Circular 14/77 Review*, HMSO, 1979, pp.2-7.

<sup>6</sup> 荒木 (1987b), 前掲論文, 51-54頁。

<sup>7</sup> 大田直子「イギリスの教育改革—『福祉国家』から『品質保証国家』へ」『現代思想』30巻, 5号, 青土社, 2002年, 225頁。

<sup>8</sup> 尚, 保守党が政権に着いた1979年から1988年のナショナル・カリキュラム設定までの経緯に関しては、次を参照。木村 (1990), 前掲論文, 147-148頁。ナショナル・カリキュラムの内容の詳細に関しては、次を参照。荒木廣「イギリス 教育課程の経営」日本教育経営学会編『諸外国の教育改革と教育経営』玉川大学出版部, 2000a年, 171-174頁。

<sup>9</sup> LMSは普通「自律的学校経営」と訳されることが多いが、権限が学校に移譲されたからといって、学校の自律性が担保される訳ではない。localは、単に個別の学校現場に経営の責任が課されたことを意味していると言えるので、本稿では「現場主義による学校の経営」と訳した。

<sup>10</sup> 以上のサッチャー保守党政権による改革は、次を参考にした。荒木廣「イギリス 学校の組織と運営」日本教育経営学会編『諸外国の教育改革と教育経営』玉川大学出版部, 2000b年, 168-171頁, 志水 (1994), 前掲書, 43-65頁, 篠原康正「イギリス」本間雅雄・高橋誠編著『諸外国の教育改革—世界の教育潮流を読む 主要6か国の最新動向』ぎょうせい, 2000年, 87-123頁。

<sup>11</sup> 窪田眞二「イギリスの学力問題と教育政策」『比較教育学研究』29号, 2003年, 54頁。

- <sup>12</sup> たとえば、Ofsted学校査察の勧告を踏まえた学校改善計画を、各学校がLEAに提出することが規定された。改善への取り組みが成功していないと判断された場合、LEAが学校理事会に指名理事を送り込んで改善に介入したり、校長を含めた人事に積極的な介入ができるようになった（同上、56頁）。
- <sup>13</sup> 尚、ブレア労働党政権の教育政策に関しては、次に詳しい。窪田眞二「ブレア労働党の教育水準向上戦略」『世界』688号、2001年、113-118頁、窪田（2003）、前掲論文、53-64頁。
- <sup>14</sup> 荒木（2000b）、前掲論文、169頁。
- <sup>15</sup> Brown, M., Rutherford, D., and Boyle, B., Leadership for School Improvement: The Role of the Head of Department in UK Secondary Schools, *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 11, No. 2, 2000, p. 238.
- <sup>16</sup> シニア教員（senior teacher）とは、各学校に一名以上置かれ、校長の任命により、学校経営における特定の責任を負う教員のことで、学校経営手当（management allowance）も支給される。その他にも、たとえば教務面での特定の責任を引き受けたり、教科指導組織に副校長や校長補佐の代わりに、シニア教員が置かれたりする場合もある。
- <sup>17</sup> DES, *Teaching Quality*, Cmnd. 8836, HMSO, 1983, para. 83.
- <sup>18</sup> Earley P. & Fletcher-Campbell, F., *The Time to Manage?: Department and Faculty Heads at Work*, The NFER-NELSON, 1989, p. 3.
- <sup>19</sup> Brown, M. & Rutherford, D., A Re-appraisal of the Role of the Head of Department in UK Secondary Schools, *Journal of Educational Administration*, Vol. 37, No.3, 1999, p. 229.
- <sup>20</sup> 荒木（2000b）、前掲論文、168頁。
- <sup>21</sup> 志水（1994）、前掲書、65頁。
- <sup>22</sup> 次を参考に作成。小松郁夫「イギリスにおける学校管理職養成の政策とシステム」小島弘道編著『校長の資格・養成と大学院の役割』東信堂、2004年、303-316頁、米川英樹「イギリスの教員制度－養成・研修・人事－」日本教育大学協会編『諸外国の教員制度－養成・研修・人事』2003年、35-39頁、篠原康正「イギリス」本間雅雄・高橋誠編著『諸外国の教育改革－世界の教育潮流を読む 主要6か国の最新動向』ぎょうせい、2000年、115-116頁、National College for School Leadership, <http://www.ncsl.org.uk/>。
- <sup>23</sup> 1984年に設置された教員養成課程審議会（Council for the Accreditation of Teacher Education: CATE）に代わって、政府施策の実施を保証するための戦略的指示と公的資金配分の監督を行い、包括的な教員（校長を含む）政策を担うために1994年に設置された（Brown & Rutherford, 1999, *op. cit.*, p. 230）。1998年に公表された3ヶ年の事業計画には、その目的として「教員養成、教員の教育活動、学校におけるリーダーシップの質を向上させること、また教職の地位と教職に対する敬意を高めることによって学校における教育水準を向上させること」を掲げている（勝野正章『教員評価の理念と政策－日本とイギリス』エイデル研究所、2003年、112頁）。2005年よりTraining and Development Agency for Schools（TDA）となりその役割を拡大した。詳しくは<http://www.tda.gov.uk/>。
- <sup>24</sup> HMI (Wales), *Departmental Organisation in Secondary Schools*, Occasional Paper, Welsh Office, 1984, pp. 20-21.
- <sup>25</sup> 詳しくは、次を参照。末松裕基「イギリス中等学校における教科主任の役割期待－カリキュラムマネジメントの視点から－」『日本教育経営学会紀要』第48号、2006年、68-83頁。
- <sup>26</sup> Whitty et al. (1998), *op. cit.*, 39-49.
- <sup>27</sup> 久保木匡介「イギリス教育水準局の学校査察と教育の専門性(1)－1990年代保守党政権期を中心に－」『長野大学紀要』第31巻第1号、2009年、45-46頁。
- <sup>28</sup> 次を参考に作成。久保木匡介「イギリスにおける中央省庁の改編－エージェンシー化を中心に－」片岡寛光編『国別行政改革事情』早稲田大学出版部、1998年、92頁。
- <sup>29</sup> 同上、85-86頁。
- <sup>30</sup> 次を参考に作成。久保木匡介「イギリスにおけるNPM教育改革の展開」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革－その理論・実態と対抗軸』大月書店、2008年、236頁。
- <sup>31</sup> 久保木（1998）、前掲論文、92頁。
- <sup>32</sup> 過去20年以上に渡り、イギリスの二大政党によって進められた政治的イデオロギーとされる（Hoyle, E. & Wallace, M., *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism*, SAGE Publications Ltd, 2005, p. 110）。
- <sup>33</sup> 久保木（1998）、前掲論文、89-90頁。
- <sup>34</sup> DFEE, *Teachers Meeting the Challenge of Change*. Cm 4614, 1998, p. 21.
- <sup>35</sup> Hoyle & Wallace (2005), *op. cit.*, pp. 69-72.
- <sup>36</sup> 次を翻訳して作成。*Ibid.*, pp. 69-70.
- <sup>37</sup> 次を参考に作成。*Ibid.*, pp. 71-72.
- <sup>38</sup> 次を翻訳して作成。*Ibid.*, pp. 92-93.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, p. 7.
- <sup>40</sup> *Ibid.*
- <sup>41</sup> *Ibid.*, p. 112, 139.
- <sup>42</sup> かといって、学校におけるリーダーシップとマネジメントを軽視している訳ではない。「効果的なリーダーシップとマネジ

メントへの重要性に留保は無いものの、過度のリーダーシップとマネジメント、つまり『過度の管理主義』に留保がある。なぜなら、問題解決を促すより、校長と教員にとっての問題を生じさせる側面があるからである」(Hoyle & Wallace, 2005, *op. cit.*, ix)。

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 94-95, 136.

<sup>46</sup> DFES, *National Standards for Headteachers*, 2004.

<sup>47</sup> DES, *Planning for School Improvement*, 1989.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>49</sup> *Ibid.*, DES, *Development Planning: A Practical Guide*, 1991.

<sup>50</sup> Cuckle, P., Hodgson, J. and Broadhead, P., Investigating the Relationship between OfSTED Inspections and School Development Planning, *School Leadership and Management*, Vol. 18 (2), 1998, pp. 271-283.

<sup>51</sup> Hoyle & Wallace (2005), *op. cit.*, p. 147.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 147-148.

<sup>53</sup> Wallace, M. & McMahon, A., *Planning for Change in Turbulent Times: The Case of Multiracial Primary Schools*, Cassel, 1994, p. 28.

<sup>54</sup> Hoyle & Wallace (2005), *op. cit.*, pp. 150-151.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>59</sup> もともとHatcherが次で用いたもの。Hatcher, R., Labour, Official School Improvement and Equality, *Journal of Education Policy*, Vol. 13, No. 4, 1998, pp. 485-499.

<sup>60</sup> Thrupp, M., *School Improvement: An Unofficial Approach*, Continuum International Publishing, 2005, pp. 5-9.

<sup>61</sup> たとえば次を参照。Hoyle, E. & Wallace, M., Beyond Metaphors of Management: The Case for Metaphoric Re-Description in Education, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 55 (4), 2007a, pp. 426-442, Hoyle, E. & Wallace, M., Educational Reform: An Ironic Perspective, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 35 (1), 2007b, pp. 9-25, Hoyle & Wallace (2005), *op. cit.*.



# Analysis of Local Management of Schools (LMS) in UK

Hiroki SUEMATSU\*

## ABSTRACT

This paper analyses the policy of Local Management of Schools (LMS) in UK after 1980s. Though the policy seems to enable schools to manage curriculum with their autonomy, the opposite is the case. It is needed to construct the viewpoint to explain this problem. As a basis of the research, the policy contents are examined in terms of how they expect the role of school, school organisation & management. The principles of political reform, such as New Public Management (NPM) and managerialism are also examined as the background of the LMS. The implication of the LMS is clarified as the comprehensive controlling mechanism to the schools.

Although the policy is to give schools greater autonomy through policies of devolution, many schools perceive only greater bureaucracy. The mechanism of policy pathos is considered while identifying the causes of unintended consequences and problems of managerialism. The policy underestimates the importance of teachers' agency and limits room for manoeuvre in school setting. On the other hand, it is confirmed that there is a possibility of school's room to manoeuvre over how far to enter into those indicative normal leadership and management tasks, as opposed to doing the minimum required.

---

\* School Education